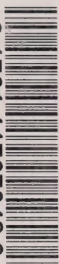


CA 1
L800
-2005
F44
c.1
GOVPUB

3 1761 11767048 9



Modernizing Federal Labour Standards

Review of Part III
of the *Canada Labour Code*

Consultation Paper

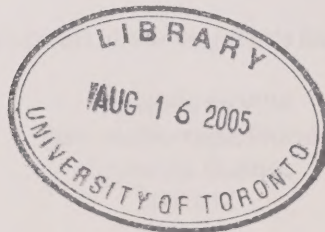
February 2005


**Federal
Labour
Standards
Review**



Table of Contents

INTRODUCTION	1
BACKGROUND	2
Purpose and Scope of Federal Labour Standards	2
Changing Nature of the Workplace	2
TOPICS AND QUESTIONS FOR CONSULTATION	4
I. Setting the Bar for Federal Labour Standards	4
II. Looking at Existing Federal Labour Standards: What Works? What Does Not Work?	5
III. New Forms of Employment Relationships and Non-Standard Work	6
IV. Balancing Work and Personal/Family Responsibilities	8
V. Workplace Productivity	9
VI. Diversity and Changing Demographics in the Workforce	10
VII. Modernizing and Clarifying the <i>Code's</i> Enforcement and Administrative Provisions.....	11
VIII. Other Issues.....	12





Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761117670489>



Introduction

The Honourable Joseph Frank Fontana, Minister of Labour and Housing, officially launched the Commission on the Review of Federal Labour Standards in December 2004. He appointed Prof. Harry Arthurs as Commissioner to conduct the review, with the assistance of a panel of experts and labour and management representatives. The mandate of the Commission is to conduct a review of Part III of the *Canada Labour Code* and to submit a list of recommendations for legislative and non-legislative options to the Minister.

Part III of the *Code* has not undergone a comprehensive review since its adoption in 1965. Over the years, Part III has been amended occasionally, most recently by enacting new parental and compassionate care leave provisions. But its overall framework is still largely based on the world of work that existed four decades ago.

Other pieces of federal labour legislation were reviewed over the last 10 years: Part I (industrial relations) and Part II (occupational health and safety) of the *Canada Labour Code* and the *Employment Equity Act*. Many provinces have also conducted reviews of their labour standards legislation in recent years. Reviewing Part III of the *Canada Labour Code* is critical to ensure that it remains relevant to Canadian workplaces in the 21st century.

The Commission will consult widely with Canadians. It invites submissions from interested experts, business, labour and community organizations, as well as individual workers and employers.

The purpose of this consultation paper is to give Canadians an opportunity to think about legislative and non-legislative options to improve current federal labour standards legislation and policies. Your opinions and practical advice on how to meet the challenges facing federally regulated workers and businesses are a crucial part of this initiative.

We encourage you to read this document and send your written submissions to the address below or to our website at www.flis-ntf.gc.ca. The Commission will hold public consultations across the country later this year. Locations and dates will appear on our website and in the media.

Federal Labour Standards Review

165 Hôtel de Ville
Place du Portage, Phase II
Gatineau, Québec
K1A 0J2

Telephone: 1-866-660-0344 E-mail: info@flis-ntf.gc.ca



Background

Purpose and Scope of Federal Labour Standards

Part III of the *Canada Labour Code* was enacted in 1965. It establishes minimum standards of employment for employees and employers under federal jurisdiction. These standards include provisions on hours of work, minimum wages, holidays, termination notice, severance pay, unjust dismissal and various types of leave.

Labour standards ensure that employees are given fair and equitable employment conditions. Minimum standards also provide a level playing field for employers in the marketplace.¹

Federal labour standards cover about 15,000 employers and 10% of the Canadian workforce. They apply to sectors as diverse as inter-provincial and international transportation, banking, telecommunications, federal Crown corporations and some First Nations activities. However, they do not cover the federal public service. Although federally regulated employers include some of the biggest corporations in Canada, most industries that fall under federal labour standards are small- to medium-sized.

Changing Nature of the Workplace

Canada's social, economic and demographic landscape has changed dramatically since the 1960s. This has led to a fundamental shift in how Canadians work and how the workplace is organized today.

Work arrangements and employment relationships have become much more complex. This is characterized by the rise in self-employment and other non-standard forms of work, including part-time, temporary, casual and agency employment, telework, and holding multiple jobs. Holding a "permanent" job throughout one's working life is no longer a reality for most workers. Today, most Canadians can expect to have about three careers and eight jobs over their lifetime.

There have also been remarkable changes to the family and workforce demographics in Canada. Key examples include the greater participation of women in the labour force, the rise in dual earner and lone parent families, an aging population and a more diverse and multicultural workforce.

Globalization, increased competition, rapid technological change, evolving work processes and the need to constantly upgrade skills and acquire new knowledge have also made workplaces more complex.

These changes present new opportunities that can often benefit both employers and workers. On the other hand, they can also pose important challenges.



For example, the employment status of some non-standard workers may in effect exclude them from minimum labour standards protection and access to certain rights or benefits. Many workers also report facing increasing pressures to work longer hours while at the same time having to deal with pressures at home. As a result, some workers, especially those who are part of the “sandwich generation”, face difficulties balancing their work obligations with their personal and family responsibilities. Some studies suggest that this may contribute to rising stress in the workplace and related health and productivity problems.

Other studies show that Canadian workers seeking to be more productive and to respond to the demands of the labour market are looking for more learning opportunities, more control over their work schedules, and more input into important issues affecting their working lives.

Employers today also face many challenges. Canadian businesses need to respond rapidly to technological change and intense global competition in a 24/7 world. They want to improve their productivity and competitiveness, to increase their ability to adapt to changing conditions and to attract and retain highly skilled workers. They also want to ensure that labour standards take into account the diverse needs of employers in the federal jurisdiction.

When it comes to the administration of Part III of the *Canada Labour Code*, workers and employers are looking for enforcement that is both effective and applied in a fair and consistent manner.

The Commission hopes to address these and other important issues brought to its attention through consultations with Canadians.



Topics and Questions for Consultation

The questions posed in this paper deal with issues identified by interested parties over the years. They highlight some key topics for consideration and are designed to bring forward opinions, from different perspectives, on how federal labour standards are working and where they can be improved. For this reason, these questions have been left open-ended. They do not constitute an exhaustive list. Nor should they be interpreted as a reflection of the Commissioner's or the Government of Canada's intentions with respect to legislative or policy changes.

The Commission wants to hear what you have to say. You are invited to present your views, or those of the organization you represent, on these questions as well as on any other relevant issue within the mandate of the Commission. However, please note that this review focuses on labour standards in the federal jurisdiction.

Persons making submissions are also encouraged to take into account the impact of their recommendations on workers and their families, employers, communities and the Canadian economy in general.

I. Setting the Bar for Federal Labour Standards

The Parliament of Canada has established, by statute, minimum standards of employment for sectors falling within the federal jurisdiction. Those standards have been shaped by the experience and expectations of Canadian workers and employers, provisions found in collective agreements, workplace practices, international norms and innovative legislation and policies in other jurisdictions.

One of the overarching goals of federal labour standards has traditionally been to protect employees who are in a weak bargaining position, by enshrining standards of employment that reflect community norms and workplace practices in unionized sectors. Over the years, Part III of the *Canada Labour Code* was also amended to meet various social policy objectives. Some examples include the introduction of maternity, parental and compassionate care leave, group termination, and equal pay and sexual harassment provisions. Federal labour standards have also been modified to include exceptions and special provisions, especially with respect to the regulation of hours of work in certain sectors.

Questions

1. What should be the overall objective of federal labour standards? Should their main purpose be to provide minimum protection aimed primarily at the most vulnerable workers or to improve the working conditions of workers in general? Should they try to adopt and generalize new innovative practices or be limited to matters already covered under Part III of the *Canada Labour Code*?
2. What should be the relationship between labour standards and conditions of work established by collective agreements?



3. How closely should federal labour standards reflect international labour standards, standards in other advanced economies, standards in the provinces and territories and “best practices” adopted by leading Canadian employers?
4. Should different labour standards apply to specific industries, occupations or sizes of businesses? If so, what should be these standards and how should they apply? Please give an example.
5. How can Part III of the *Code* strike the right balance between fair and adequate protection for workers on the one hand and reasonable flexibility in the application of those standards for employers and workers on the other?
6. How can the *Code* promote investment, job creation, productivity and competitiveness while maintaining a decent environment for Canadian workers and their families?

II. Looking at Existing Federal Labour Standards: What Works? What Does Not Work?

Federal labour standards establish minimum standards of employment for employees with which employers must comply. Labour standards covered by Part III of the *Canada Labour Code* include provisions for:

- ❖ hours of work
- ❖ minimum wage
- ❖ equal wages
- ❖ annual vacation
- ❖ general holidays
- ❖ multi-employer employment
- ❖ maternity-related reassignment leave, maternity leave and parental leave and compassionate care leave
- ❖ bereavement leave
- ❖ group termination
- ❖ individual termination
- ❖ severance pay
- ❖ garnishment
- ❖ sick leave
- ❖ work-related illness and injury
- ❖ unjust dismissal
- ❖ payment of wages
- ❖ sexual harassment

General information about federal labour standards can be found at:

<http://www.hrsdc.gc.ca/en/gateways/topics/lxn-pup.shtml>.



Questions

1. Do any current provisions of Part III of the *Canada Labour Code* need improvement? Are there problems with the application of Part III of the *Code* that need examining? What works and what doesn't work from your perspective? Please describe any solutions you feel might allow the *Code* to work more effectively.
2. Are there any important workplace issues not currently covered by Part III of the *Code* that should be regulated by labour standards legislation?
3. Should any issue currently covered under Part III of the *Code* be dealt with elsewhere instead, such as another federal statute (for example, the *Canadian Human Rights Act*)?
4. Self-employed persons are not covered under Part III of the *Canada Labour Code*. In addition, certain provisions, such as hours of work, do not apply to managers and specified professionals. Should these exclusions be revised, eliminated or extended? If so, what criteria should be applied?
5. Should alternative mechanisms or non-legislative options be explored to give employers and employees more flexibility to set conditions of employment that, overall, meet or exceed existing federal labour standards?

III. New Forms of Employment Relationships and Non-Standard Work

Federal labour standards are mainly designed to protect workers in traditional employment relationships: permanent full-time employees who have a single employer. However, a growing number of workers now find themselves in non-standard forms of employment, including part-time and temporary work, self-employment, telework and multiple job holding.

Under current legislation, workers who are not considered employees are excluded from labour standards protection. Other non-standard workers, particularly those who have short-term contracts of employment, may not qualify for certain labour standards entitlements. With some exceptions, non-standard workers tend to have limited access to non-wage benefits, workplace training and certain social programs, such as Employment Insurance. They also experience less job security and lower earnings on average than full-time permanent employees do.

However, many workers find that the flexibility and the opportunities that non-standard work can provide outweigh any negative aspects. They may also consider themselves in a good position to negotiate conditions of work that meet their needs, lessening the need for employment regulation.

Many employers argue that non-standard work arrangements help them to meet consumer demands, accommodate employee preferences, raise productivity, and improve competitiveness. Consequently, they can be seen as contributing to employment and economic growth.



Questions

1. What forms of work should be covered by federal labour standards?
 - a. Should the scope of Part III of the *Canada Labour Code* be extended so that some or all provisions cover certain own account self-employed workers (self-employed workers who have no employees working for them)? Are there other ways to provide some protection and benefits to self-employed workers who would like to have coverage?
 - b. Should Part III of the *Code* include an explicit definition of “employee” (and “employer”)? If so, how broad should this definition be and what types of work relationships should it encompass?
 - c. What are the social and economic consequences, whether positive or negative, of not recognizing certain kinds of work and work relationships under Part III of the *Code*?
2. Are particular groups of workers or economic sectors best covered under special statutory or non-statutory regimes rather than under Part III of the *Code*? If so, which workers or sectors, and why?
3. Are part-time, temporary and casual employees, and employees provided by employment agencies, appropriately protected under current federal labour standards?
 - a. What are the advantages and disadvantages of these forms of work for employers and employees? How important is the use of these forms of work to ensure business competitiveness and economic growth?
 - b. What impact, if any, do existing federal labour standards have on the decisions of employers to hire non-standard workers rather than full-time permanent employees?
 - c. Should any legislative or non-legislative measures be adopted to improve minimum protections and benefits for different categories of employees in non-standard work? For example, should existing eligibility requirements for certain provisions of Part III of the *Code* be modified? What would be the impact of these measures on employees, employers and the Canadian economy in general? What would be the consequences of maintaining Part III of the *Code* as it now stands?



IV. Balancing Work and Personal/Family Responsibilities

One of the key challenges facing employers, unions, workers and governments today is how to make it easier for Canadians to achieve a better work-life balance.

Studies indicate that a growing number of Canadians are experiencing difficulty balancing their work obligations with the demands of family life. Research suggests that “work-life conflict” is associated with greater workplace stress. As a result, it may lead to a decline in physical and mental health, lower job satisfaction and commitment, and increased absenteeism and employee turnover. It not only has an impact on the quality of life for workers and their families, but may also lead to significant costs for employers and Canada’s health care system.

Questions

1. What is the impact of work-life conflict in federally regulated workplaces on employees and their families? On productivity and other employer concerns? On communities? On government expenditures?
2. What could be done to help employees achieve a better work-life balance, while also taking into account employers’ needs?
 - a. What arrangements do employees need to be able to respond to family and other responsibilities? Are certain groups of workers facing distinct work-life issues that need to be taken into account? For example, what are the pressures facing female employees, older workers and Aboriginal peoples? What good practices have employers, and unions, put in place to address these issues?
 - b. What legislative or other changes, if any, should be made to federal labour standards to foster greater work-life balance in federally regulated workplaces? What would be the impact of these proposed measures on employees and employers? Are any current federal labour standards hindering efforts to provide flexible work arrangements to benefit employees?



V. Workplace Productivity

Enhancing the productivity of businesses is recognized as a crucial factor to ensure continued economic growth and a higher standard of living for all Canadians.

Studies suggest that access to training and learning opportunities for employees is a major driver of productivity growth. Many Canadian employers and employees see skills upgrading as an essential tool to adapt to changing conditions in the workplace and to improve employment security and job quality. However, many employees who want to pursue training and education opportunities may face obstacles due to their work environment, limited financial resources and competing pressures on their time.

Many other issues affect workplace productivity, such as involving employees through information and consultation mechanisms, the organization of working time, and working conditions that promote employee retention and workplace health.

Questions

1. To what extent are current federal labour standards positively or negatively affecting productivity? What measures related to labour standards could be taken to enhance productivity?
2. What should be the role of labour standards in promoting continuous learning in the workplace?
 - a. Should new provisions be added to Part III of the *Canada Labour Code* to support employee learning and training opportunities? How could such provisions be tailored to minimize costs and operational difficulties for employers while maximizing returns in terms of higher productivity and improved economic security for employees?
 - b. Are there non-legislative alternatives to promote training, skills upgrading and workplace learning in federally regulated industries?
3. How might Part III of the encourage workers and employers to cooperate in finding creative solutions to these and other workplace issues?



VI. Diversity and Changing Demographics in the Workforce

The Canadian workforce has changed considerably in the last four decades. The labour participation rate of women has doubled. Canada's population is aging. Members of the baby boom generation are now entering or approaching retirement, while the birth rate continues to decrease. The workforce is becoming more multicultural, as immigration continues to make up, at least in part, for existing and future labour shortages. There is also a recognized need to bring more people into the labour force from traditionally disadvantaged groups.

The signing of self-government agreements with Aboriginal peoples, including the devolution of activities to First Nations, will likely lead to a growth in the number and types of Aboriginal employers and employment.

These developments, which could not be foreseen when Part III of the *Canada Labour Code* was enacted, raise new issues.

Questions

1. How can federal labour standards better reflect Aboriginal cultures and the needs of First Nations communities, workers and employers?
2. How can federal labour standards address the realities of a multicultural workforce?
3. Do current federal labour standards meet the needs of an aging workforce? For example, are older workers and their employers given the necessary flexibility to design work arrangements to allow these workers to remain active in the labour force if they wish to do so? Could legislative or non-legislative measures be taken to ease the transition from work to retirement? If so, please provide examples or describe how this might be done.
4. Do current federal labour standards meet the needs of women employed in federally regulated sectors? Are there any provisions that promote or hinder the pursuit of gender equality in the workplace and in the labour market?
5. Are there specific needs unique to other groups protected by the *Canadian Human Rights Act* that should be taken into account in modernizing federal labour standards?



VII. Modernizing and Clarifying the *Code's* Enforcement and Administrative Provisions

Federal labour standards are enforced mainly through a complaints-based process designed 40 years ago. Employees can file a complaint with the Labour Program, which is investigated by an inspector who decides whether there has been a violation. When there are grounds for a complaint, efforts are made, where possible, to settle the matter quickly and amicably.

When a violation is identified, the employer is formally requested in writing to correct the situation. Inspectors may also issue payment orders, which may be filed in Federal Court. Part III of the *Canada Labour Code* also provides that prosecution may be undertaken for breaches of federal labour standards that are not corrected, although this is rare.

The current compliance policy is based on the premise that most employers comply with federal labour standards or will do so after being informed of the requirements. However, concerns have been raised about the effectiveness of current enforcement measures in dealing with the few employers who refuse to comply with federal labour standards. Other issues identified include the need for more educational activities to promote compliance, cost and time constraints in the complaints procedures and the fact that most labour standards complaints are only filed once an employee has lost his or her job.

Questions

1. From your experience, to what extent are current compliance measures adequate? Are they effective and fair for employees and employers? Do they deter potential violators?
2. What are the obstacles to securing compliance with federal labour standards? Are there any particular factors creating problems for employers who wish to comply with specific provisions of the *Canada Labour Code*?
3. Enforcement of Part III of the *Code* rests primarily on a complaints-based model. Should new models and mechanisms for administering and enforcing federal labour standards be explored? Are there alternative means of ensuring compliance with the legislation? Should new enforcement tools be developed, such as monetary penalties, fines, and administrative surcharges on wages owing?
4. Should there be more educational and other activities to inform employers and employees of their rights and responsibilities under Part III of the *Code*? If so, what would be the most effective measures to take?
5. Should employees and employers, particularly in unionized workplaces, be given a greater degree of responsibility in ensuring compliance with federal labour standards? What would this involve?



6. To improve efficiency, should other government departments or levels of government play a role in the administration of federal labour standards? If so, what role should they play?
7. How can federal labour standards be clarified, so that employers and employees can better understand their legal rights and obligations?
8. Does Part III of the *Code* adequately protect employees who wish to file a complaint? If not, are additional measures needed to ensure they can exercise their rights?
9. How can employees, unions and employers work together to build respect for federal labour standards? Can community organizations play a larger role in helping to improve compliance with Part III of the *Code*? How can the federal government support these efforts?

VIII. Other Issues

The Commission welcomes your comments and suggestions concerning any issues related to federal labour standards not raised in this document.



5. Les employés et les employeurs, particulièrement dans les milieux de travail syndiqués, devraient-ils se voir conférer un plus haut degré de responsabilité pour assurer le respect des normes du travail fédérales? Qu'est-ce que cela impliquerait?
6. Par souci d'efficacité, est-ce que d'autres ministères ou d'autres ordres de gouvernement devraient jouer un rôle quant à l'application des normes du travail fédérales? Si oui, lesquels?
7. De quelle façon les normes du travail fédérales pourraient-elles être clarifiées afin que les employeurs et les employés comprennent mieux leurs droits et leurs obligations légales?
8. Est-ce que la partie III du *Code* protège suffisamment les employés qui désirent déposer une plainte? Si non, des mesures additionnelles sont-elles nécessaires pour s'assurer que ces employés puissent se prévaloir de leurs droits?
9. De quelle façon les employés, les syndicats et les employeurs peuvent-ils travailler ensemble afin d'accroître le respect des normes fédérales du travail? Les organismes communautaires peuvent-ils jouer un rôle élargi afin d'améliorer la conformité à la partie III du *Code*? De quelle façon le gouvernement fédéral peut-il appuyer ces efforts?

VIII. Autres questions

La Commission vous invite à lui faire part de vos commentaires et suggestions concernant toute question portant sur les normes du travail fédérales qui n'a pas été soulevée dans le présent document.



VII. Modernisation et clarification des dispositions administratives et des dispositions d'exécution du Code

Les normes fédérales du travail sont appliquées principalement par le biais d'un processus fondé sur les plaintes, lequel a été conçu voilà 40 ans. Les employés peuvent déposer une plainte auprès du Programme du travail. Cette plainte fait l'objet d'une enquête de la part d'un inspecteur qui détermine s'il y a eu infraction. Lorsqu'une plainte est fondée, des efforts sont entrepris afin de régler le différend, dans la mesure du possible, de façon rapide et à l'amiable.

Lorsqu'une infraction est signalée, l'employeur est informé par écrit de rectifier la situation. Les inspecteurs peuvent aussi émettre des ordonnances de paiement qui peuvent être déposées à la Cour fédérale. La partie III du *Code canadien du travail* prévoit aussi que les infractions aux normes fédérales du travail qui ne sont pas rectifiées peuvent donner lieu à des poursuites judiciaires, bien que de telles mesures soient rarement utilisées.

La politique de conformité actuelle se base sur le postulat que la plupart des employés se conforment aux normes fédérales du travail ou le feront une fois informés des exigences. Certaines inquiétudes ont cependant été soulevées quant à l'efficacité des mesures d'exécution actuelles face aux quelques employés qui refusent de se conformer aux normes du travail fédérales. La nécessité d'accroître le nombre d'activités éducatives afin de promouvoir la conformité, les contraintes financières et les contraintes de temps liées aux procédures de plainte, et le fait que la plupart des plaintes en matière de normes du travail ne soient déposées que lorsqu'un employé a perdu son emploi sont également au nombre des points cernés.

Questions

1. Selon votre expérience, à quel point les mesures d'exécution actuelles sont-elles adéquates? Sont-elles efficaces et équitables à l'endroit des employés et des employeurs? Découragent-elles les éventuels contrevenants?
2. Quels sont les obstacles à l'observation des normes fédérales du travail? Y a-t-il des facteurs particuliers qui causent des difficultés aux employés désireux de se conformer à certaines dispositions du *Code canadien du travail*?
3. L'application de la partie III du *Code* repose principalement sur un modèle fondé sur les plaintes. Devrait-on envisager de nouveaux modèles et mécanismes d'administration et d'application des normes du travail fédérales? Y a-t-il d'autres moyens d'assurer le respect de la loi? Devrait-on élaborer de nouveaux outils d'application, tels que des sanctions pécuniaires, des amendes et des frais administratifs supplémentaires sur les salaires dus?
4. Devrait-on mettre sur pied plus d'activités éducatives, ou d'autres types d'activité, afin d'informer les employés et les employeurs de leurs droits et leurs responsabilités en vertu de la partie III du *Code*? Si oui, quelles seraient les mesures les plus efficaces pour y parvenir?



VI. Diversité et évolution démographique en milieu de travail

La main-d'œuvre canadienne a changé de façon considérable au cours des quatre dernières décennies. Le taux de participation des femmes a doublé. La population canadienne vieillit. Les baby-boomers ont pris leur retraite ou sont sur le point de la prendre, alors que le taux de natalité poursuit sa chute. La population active devient de plus en plus multiculturelle à mesure que l'immigration continue à combler, en partie du moins, les pénuries de main-d'œuvre actuelles et futures. Il y a également un besoin réel d'intégrer plus de membres des groupes traditionnellement défavorisés à la population active.

La signature d'ententes sur l'autonomie gouvernementale des Peuples autochtones, y compris la cession de certaines activités aux Premières Nations, engendrera vraisemblablement une augmentation du nombre et des types d'emplois autochtones. Ces développements, qui n'auraient pu être anticipés au moment de l'adoption de la partie III du *Code canadien du travail*, soulèvent de nouvelles questions.

Questions

1. Comment les normes du travail fédérales peuvent-elles mieux refléter les cultures autochtones et les besoins des collectivités, des travailleurs et des employeurs des Premières Nations?
2. Comment les normes du travail fédérales peuvent-elles tenir compte des réalités d'une main-d'œuvre multiculturelle?
3. Les normes du travail fédérales en vigueur satisfont-elles aux besoins d'une main-d'œuvre vieillissante? Par exemple, les travailleurs âgés et leurs employeurs ont-ils la flexibilité nécessaire pour établir des modalités de travail permettant à ces travailleurs de demeurer au sein de la population active s'ils le désirent? Des mesures législatives ou non législatives pourraient-elles être adoptées afin de faciliter la transition du travail à la retraite? Si oui, veuillez donner des exemples ou décrire la manière d'y parvenir.
4. Les normes du travail fédérales en vigueur satisfont-elles aux besoins des femmes travaillant dans les secteurs sous réglementation fédérale? Certaines dispositions encouragent-elles la poursuite de l'égalité des sexes en milieu de travail et dans le marché du travail ou bien y nuisent-elles?
5. Y a-t-il des besoins particuliers qui sont propres à certains groupes protégés par la *Loi canadienne sur les droits de la personne* dont on devrait tenir compte dans le cadre de la modernisation des normes du travail fédérales?



V. Productivité en milieu de travail

Il est reconnu que l'amélioration de la productivité des entreprises représente un facteur crucial au maintien de la croissance économique et à la hausse du niveau de vie des Canadiens et des Canadiennes.

Diverses études soulignent que les occasions de formation et d'apprentissage offertes aux employés représentent un important facteur de croissance de la productivité. Bon nombre d'employés et d'employées canadiens considèrent le perfectionnement des compétences comme un outil essentiel permettant de s'adapter aux conditions changeantes en milieu de travail et d'améliorer la sécurité et la qualité d'emploi. Par contre, de nombreux employés désirant obtenir une formation ou parfaire leur éducation sont confrontés à des obstacles en raison de leur environnement de travail, de ressources financières limitées et de contraintes de temps.

Beaucoup d'autres questions affectent la productivité en milieu de travail, y compris la participation des employés par l'entremise de mécanismes d'information et de consultation, l'organisation du temps de travail, et des conditions de travail favorisant le maintien en poste des effectifs ainsi que la santé en milieu de travail.

Questions

1. Quel est l'impact, négatif ou positif, des normes fédérales du travail actuelles sur la productivité? Quelles mesures liées aux normes du travail pourraient être mises en œuvre afin d'améliorer la productivité?
2. Quel devrait être le rôle des normes du travail en ce qui a trait à la promotion de l'apprentissage continu en milieu de travail?
 - a. De nouvelles dispositions devraient-elles être ajoutées à la partie III du *Code canadien du travail* afin d'appuyer la formation professionnelle et la création d'occasions d'apprentissage pour les employés? De quelle façon de telles dispositions pourraient-elles être formulées afin de minimiser les coûts et les difficultés opérationnelles pour les employeurs tout en maximisant les gains au niveau de la productivité et de l'amélioration de la sécurité économique des employés?
 - b. Existe-t-il des options non législatives pour promouvoir la formation, le perfectionnement des compétences et l'apprentissage en milieu de travail dans les secteurs de compétence fédérale?
3. Comment les dispositions de la partie III du *Code* pourraient-elles encourager les travailleurs et les employeurs à collaborer afin de trouver des solutions créatives à ces questions ainsi qu'à d'autres enjeux liés au milieu de travail?



IV. Conciliation des responsabilités professionnelles et personnelles

L'un des principaux défis auxquels sont aujourd'hui confrontés les employeurs, les syndicats, les travailleurs et les gouvernements est de déterminer la façon la plus efficace d'aider les Canadiens et les Canadiennes à atteindre un meilleur équilibre entre leur vie professionnelle et leur vie à l'extérieur du travail.

Diverses études soulignent que de plus en plus de Canadiens et de Canadiennes éprouvent de la difficulté à concilier travail et famille. Des travaux de recherche indiquent que le conflit entre le travail et la vie personnelle est associé à une croissance du stress au travail. Il en résulte des conséquences néfastes au plan de la santé physique et mentale, une diminution de la satisfaction professionnelle et de l'attachement au travail, et une croissance de l'absentéisme et du roulement du personnel. Ce conflit a non seulement un impact sur la qualité de vie des travailleurs et de leurs familles, mais il peut aussi engendrer d'importants coûts pour les employeurs et le système canadien de soins de santé.

Questions

1. Quelles répercussions, dans les milieux de travail sous réglementation fédérale, le conflit entre le travail et la vie personnelle a-t-il sur les employés et leurs familles? Sur la productivité et les autres préoccupations des employeurs? Sur les collectivités? Sur les dépenses de l'État?
2. Que pourrait-on faire pour aider les employés à mieux concilier leurs obligations personnelles et professionnelles tout en tenant compte des besoins des employeurs?
- a. De quelles modalités de travail les employés ont-ils besoin afin de pouvoir composer avec leurs responsabilités familiales et leurs autres obligations? Certains groupes de travailleurs éprouvent-ils des problèmes de conciliation travail-vie particuliers dont il faut tenir compte? Par exemple, quelles sont les pressions auxquelles font face les femmes employées, les travailleurs âgés et les Autochtones? Quelles pratiques exemplaires les employeurs et les syndicats ont-ils mises en œuvre afin de s'attaquer à ces problèmes?
- b. Quels changements législatifs, s'il y a lieu, devraient être apportés aux normes du travail fédérales afin d'encourager une meilleure conciliation travail-vie au sein des milieux de travail sous réglementation fédérale? Quelles seraient les incidences de ces mesures sur les employés et les employeurs? Certaines des normes du travail fédérales actuelles nuisent-elles aux efforts visant à accorder des modalités de travail flexibles pour aider les employés?



Questions

1. Quelles formes de travail devraient être assujetties aux normes fédérales du travail?
 - a. La portée de la partie III du *Code canadien du travail* devrait-elle être élargie de sorte que toutes ses dispositions, ou une partie de celles-ci, s'appliquent à certaines personnes travaillant individuellement à leur propre compte (c'est-à-dire les travailleurs autonomes n'ayant aucun employé)? Y aurait-il d'autres façons d'accorder une certaine protection ainsi que certains avantages aux travailleurs autonomes qui le désirent?
 - b. La partie III du *Code* devrait-elle comprendre une définition explicite du terme « employé » (et « employeur »)? Si oui, quelle devrait en être la portée et à quels types de relations de travail devrait-elle s'appliquer?
 - c. Quelles sont les incidences sociales et économiques, positives ou négatives, associées au fait de ne pas reconnaître certains types de travail et de relations de travail en vertu de la partie III du *Code*?
2. Serait-il préférable que des groupes particuliers de travailleurs ou certains secteurs économiques soient visés par un régime spécial, législatif ou non, plutôt que par la partie III du *Code*? Si oui, de quels travailleurs ou secteurs s'agirait-il et pourquoi?
3. Les employés à temps partiel, temporaires et occasionnels, et les employés fournis par une agence de placement sont-ils adéquatement protégés par les normes du travail fédérales actuelles?
 - a. Quels sont les avantages et désavantages de ces formes de travail pour les employeurs et les employés? Dans quelle mesure l'utilisation de ces formes de travail est-elle importante pour la compétitivité des entreprises et la croissance économique?
 - b. Quelles incidences les normes fédérales du travail ont-elles, s'il y a lieu, sur la décision d'un employeur d'embaucher des travailleurs atypiques plutôt que des employés permanents à temps plein?
 - c. Des mesures législatives ou non législatives devraient-elles être adoptées afin d'améliorer les protections minimales et les avantages accordés à différentes catégories d'employés en situation de travail non traditionnelle? Par exemple, les conditions d'admissibilité prévues par certaines dispositions de la partie III du *Code* devraient-elles être modifiées? Quel serait l'impact de ces mesures sur les employés, les employeurs et l'économie canadienne en général? Quelles seraient les conséquences de laisser la partie III du *Code* telle quelle est en ce moment?



3. Y a-t-il des points actuellement visés par la partie III du *Code* qui devraient plutôt être abordés ailleurs, dans une autre loi fédérale par exemple (comme la *Loi canadienne sur les droits de la personne*)?
4. Les travailleurs autonomes ne sont pas assujettis à la partie III du *Code canadien du travail*. De plus, certaines dispositions, comme celles qui portent sur la durée du travail, ne s'appliquent ni aux gestionnaires ni à certaines professions. Ces exclusions devraient-elles être revues, éliminées ou élargies? Si tel est le cas, quels critères devraient être utilisés?
5. Des options non législatives ou des mécanismes de rechange devraient-ils être considérés afin d'accorder plus de flexibilité aux employeurs et aux employés pour établir des conditions d'emploi qui, dans l'ensemble, satisfont ou dépassent les normes fédérales du travail en vigueur?

III. Nouvelles formes de relations de travail et travail non conventionnel

Les normes du travail fédérales sont principalement conçues pour protéger les travailleurs dans des relations de travail traditionnelles, c'est-à-dire les employés permanents à temps plein qui n'ont qu'un seul employeur. Cependant, un nombre croissant de travailleurs occupent maintenant des emplois non conventionnels, y compris dans le cadre du travail à temps partiel ou sur la base d'un contrat à durée déterminée, du travail autonome, du télétravail et des emplois multiples.

En vertu de la législation actuelle, les travailleurs qui ne sont pas considérés comme des employés ne sont pas protégés par les normes du travail. D'autres travailleurs non conventionnels, particulièrement ceux dont le contrat de travail est de courte durée, peuvent ne pas être admissibles à certains droits liés aux normes du travail. À quelques exceptions près, les travailleurs atypiques ont tendance à avoir un accès limité aux avantages sociaux, à la formation en milieu de travail ainsi qu'à certains programmes sociaux, tels que l'assurance-emploi. Ils ont également moins de sécurité d'emploi et des gains en moyenne inférieurs à ceux des employés permanents à temps plein.

Cependant, de nombreux travailleurs considèrent que la flexibilité et les occasions offertes par les formes de travail non traditionnelles l'emportent sur tout aspect négatif. Ils peuvent aussi estimer qu'ils sont en meilleure position pour négocier des conditions d'emploi qui satisfont leurs besoins, réduisant par le fait même le besoin de réglementation liée au travail.

Un grand nombre d'employeurs affirment que les modalités non traditionnelles de travail les aident à satisfaire les exigences des consommateurs, à répondre aux besoins des employés, à augmenter la productivité et à améliorer leur compétitivité. Par conséquent, elles peuvent être perçues comme des éléments contribuant à la création d'emploi et à la croissance économique.



II. Examen des normes du travail fédérales en vigueur : Qu'est-ce qui fonctionne? Qu'est-ce qui ne fonctionne pas?

Les normes du travail fédérales établissent des conditions d'emploi minimales pour les employés auxquelles les employeurs doivent se conformer. Les normes du travail dont traite la partie III du *Code canadien du travail* comprennent les dispositions sur :

- ❖ la durée du travail;
- ❖ le salaire minimum;
- ❖ l'égalité des salaires;
- ❖ les congés annuels;
- ❖ les jours fériés;
- ❖ les employeurs multiples;
- ❖ les réaffectations liées à la maternité, les congés de maternité,
- ❖ les congés parentaux et les congés de soignant;
- ❖ les congés de décès;
- ❖ les licenciements collectifs;
- ❖ les licenciements individuels;
- ❖ les indemnités de départ;
- ❖ la saisie-arrêt;
- ❖ les congés de maladie;
- ❖ les accidents et maladies professionnelles;
- ❖ les congédiements injustes;
- ❖ le paiement des salaires;
- ❖ le harcèlement sexuel.

Des renseignements généraux sur les normes fédérales du travail se trouvent à l'adresse suivante :

<http://www.hrsdc.gc.ca/tr/passerelles/topiques/lxn-pup.shtml>.

Questions

1. Y a-t-il des dispositions actuelles de la partie III du *Code canadien du travail* qui ont besoin d'améliorations? Y a-t-il des problèmes au niveau de l'application des dispositions de la partie III du *Code* qui doivent être examinés? À votre avis, qu'est-ce qui fonctionne et qu'est-ce qui ne fonctionne pas? Veuillez décrire toute solution qui, selon vous, permettrait au *Code* de fonctionner de manière plus efficace.
2. Y a-t-il présentement des questions importantes liées au milieu de travail qui ne sont pas abordées dans la partie III du *Code* mais qui devraient être réglementées par une loi sur les normes du travail?

1. Quel devrait être l'objectif global des normes du travail fédérales? Leur but principal devrait-il être de fournir une protection minimale aux travailleurs les plus vulnérables ou plutôt d'améliorer les conditions d'emploi des travailleurs en général? Les normes devraient-elles permettre d'adopter et de généraliser de nouvelles pratiques innovatrices ou se limiter aux sujets déjà visés par la partie III du *Code canadien du travail*?
2. Quel lien devrait-il y avoir entre les normes du travail et les conditions d'emploi établies par convention collective?
3. À quel point les normes du travail fédérales devraient-elles refléter les normes internationales du travail, les normes d'autres économies avancées, les normes des provinces et territoires et les « pratiques exemplaires » adoptées par des employeurs canadiens de premier rang?
4. Des normes particulières devraient-elles s'appliquer à certains secteurs, à certaines professions ou à des entreprises d'une certaine taille? Si tel est le cas, quelles devraient être ces normes et de quelle façon devraient-elles s'appliquer? Veuillez donner un exemple.
5. Comment la partie III du *Code* peut-elle permettre d'atteindre un juste équilibre entre, d'une part, une protection équitable et adéquate pour les travailleurs et, d'autre part, une application raisonnablement flexible de ces normes pour les employeurs et les travailleurs?
6. De quelle façon le *Code* peut-il promouvoir les investissements, la création d'emplois, la productivité et la compétitivité tout en maintenant un environnement décent pour les travailleurs canadiens et leurs familles?



Sujets et enjeux de la consultation

Les questions abordées dans le présent document portent sur des points cernés au fil des ans par les parties intéressées. Elles soulignent quelques sujets importants à prendre en considération et sont conçues de façon à susciter des opinions et à obtenir des points de vue différents sur le fonctionnement des normes fédérales du travail et la manière dont elles peuvent être améliorées. C'est pour cette raison que ces questions sont posées de façon ouverte. Il ne s'agit pas d'une liste exhaustive. Elles ne doivent pas, non plus, être vues comme une réflexion des intentions du commissaire ou du gouvernement du Canada en ce qui concerne des modifications législatives ou en matière de politiques.

La Commission désire vous entendre. Vous êtes invités à lui faire connaître vos opinions, ou celles des organismes que vous représentez, par rapport à ces questions ainsi qu'à tout autre point pertinent qui relève de son mandat. Veuillez cependant noter que cet examen porte sur les normes du travail fédérales.

Toute personne formulant une proposition est aussi encouragée à tenir compte des incidences que pourraient avoir ses recommandations sur les travailleurs et leurs familles, sur les employeurs, sur les collectivités ainsi que sur l'économie canadienne en général.

I. Placement de la barre pour les normes du travail fédérales

Le Parlement du Canada a établi, par voie législative, des normes minimales d'emploi pour les secteurs de compétence fédérale. Ces normes ont été adoptées en tenant compte de l'expérience et des attentes des travailleurs et des employeurs canadiens, des dispositions retrouvées dans diverses conventions collectives, des pratiques en milieu de travail, des normes internationales et des lois et politiques innovatrices d'autres administrations.

L'un des objectifs principaux des normes fédérales du travail a traditionnellement été de protéger les employés ayant un faible pouvoir de négociation, en instaurant des normes d'emploi reflétant les normes de la communauté et les pratiques des milieux de travail syndiqués. Au fil des années, la partie III du *Code canadien du travail* a également été modifiée afin de satisfaire divers objectifs en matière de politique sociale. On peut citer comme exemple l'introduction de dispositions portant sur le congé de maternité, le congé parental, le congé de soins, les licenciements collectifs, l'égalité des salaires et le harcèlement sexuel. Les normes fédérales du travail ont également été modifiées afin d'y incorporer des exceptions et des dispositions spéciales, particulièrement en matière de réglementation des heures de travail dans certains secteurs d'activités.



Bien que ces changements offrent de nouvelles occasions qui peuvent être avantageuses pour l'employeur et l'employé, ils peuvent aussi présenter d'importants défis.

Par exemple, le statut d'emploi de certains travailleurs non conventionnels peut en réalité les exclure des protections minimales en matière de normes du travail et les priver de certains droits ou avantages. Beaucoup de travailleurs rapportent subir des pressions croissantes pour travailler de plus en plus longtemps tout en ayant à composer avec leurs obligations familiales. En conséquence, certains travailleurs, particulièrement ceux qui font partie de la « génération sandwich », éprouvent de la difficulté à concilier leurs obligations professionnelles avec leurs responsabilités personnelles et familiales. Certaines études indiquent qu'une telle situation peut accentuer les tensions en milieu de travail et engendrer des problèmes de santé et de productivité.

D'autres études signalent que les travailleurs canadiens qui désirent accroître leur productivité et répondre aux exigences du marché du travail cherchent à obtenir plus de possibilités d'apprentissage, plus de contrôle sur leurs horaires de travail. De plus, ils aimeraient être consultés quant aux questions importantes ayant des incidences sur leurs vies professionnelles.

De leur côté, les employeurs sont aussi confrontés à de nombreux défis. Les entreprises canadiennes doivent réagir rapidement aux changements technologiques et à la concurrence mondiale féroce dans le contexte d'une économie fonctionnant 24 heures par jour, sept jours par semaine. Elles désirent améliorer leur productivité et leur compétitivité, augmenter leur capacité d'adaptation au changement ainsi qu'attirer et maintenir en poste des travailleurs hautement qualifiés. Les employeurs sous réglementation fédérale souhaitent également s'assurer que les normes du travail tiennent compte de leurs besoins divers.

Les travailleurs et les employeurs s'attendent à une mise en application efficace, juste et uniforme de la partie III du *Code canadien du travail*.

La Commission espère se pencher sur ces questions et d'autres points importants qui seront portés à son attention lors de ses consultations auprès des Canadiennes et Canadiens.



Contexte

Objet et portée des normes du travail fédérales

La partie III du *Code canadien du travail* a été adoptée en 1965. Elle établit les normes minimales d'emploi pour les employés et employeurs régis par la législation fédérale. Ces normes comprennent des dispositions sur la durée du travail, le salaire minimum, les jours fériés, les préavis de licenciement, les indemnités de départ, les congédiements injustes et divers types de congés.

Les normes du travail ont pour but d'assurer que les employés peuvent se prévaloir de conditions d'emploi justes et équitables. Les normes minimales permettent aussi d'uniformiser les règles du jeu au sein du marché pour les employeurs.

Les normes du travail fédérales visent environ 15 000 employés et 10 % de la main-d'œuvre canadienne. Elles s'appliquent à des secteurs aussi divers que le transport interprovincial et international, le secteur bancaire, les télécommunications, les sociétés d'État fédérales et certaines activités des Premières Nations. Elles ne s'appliquent cependant pas à la fonction publique fédérale. Bien que les employeurs sous réglementation fédérale regroupent certaines des plus grandes corporations au Canada, la plupart des industries assujetties aux normes fédérales du travail sont de petite et moyenne taille.

La transformation du milieu de travail

Le contexte social, économique et démographique du Canada a changé énormément depuis les années soixante. Il en a découlé un changement fondamental de la façon dont travaillent les Canadiens et Canadiennes et de l'organisation du milieu de travail aujourd'hui.

Les modalités et les relations de travail sont devenues beaucoup plus complexes. Ce phénomène se caractérise par la croissance du travail autonome et d'autres formes de travail non traditionnelles, notamment le travail à temps partiel, le travail sur la base d'un contrat à durée déterminée, le travail occasionnel et le travail offert par des agences, le télétravail et l'occupation d'emplois multiples. Le fait d'occuper un poste « permanent » tout au long de sa vie active n'est plus une réalité pour la plupart des travailleurs. De nos jours, la plupart des Canadiens et Canadiennes peuvent s'attendre à avoir trois carrières et à occuper huit emplois au cours de leur vie.

Des changements remarquables ont également touché les familles ainsi que la composition démographique de la main-d'œuvre au Canada. Des exemples clés de ce phénomène sont la participation accrue des femmes au marché du travail, la croissance des familles à deux revenus et monoparentales, le vieillissement de la population et une main-d'œuvre de plus en plus diversifiée et multiculturelle.

La mondialisation, la concurrence accrue, la rapidité des changements technologiques, l'évolution des méthodes de travail et le besoin constant de perfectionner les compétences et d'acquérir de nouvelles connaissances ont également contribué à rendre le milieu de travail de plus en plus complexe.



Introduction

L'honorable Joseph Fontana, ministre du Travail et du Logement, a officiellement annoncé, en décembre 2004, le lancement de la Commission sur l'examen des normes du travail fédérales. Il a nommé le professeur Harry Arthur à titre de commissaire responsable de l'examen; ce dernier recevra l'aide d'un groupe d'experts et de représentants patronaux et syndicaux. Le mandat de cette commission est de procéder à l'examen de la partie III du *Code canadien du travail* pour ensuite présenter au ministre une liste de recommandations de nature législative et non législative.

La partie III du *Code* n'a pas fait l'objet d'un examen global depuis son adoption en 1965. Au fil des années, elle a l'occasion fait l'objet de modifications, dont les plus récentes portaient sur l'ajout de nouvelles dispositions relatives au congé parental et au congé de soins. Son cadre global demeure toutefois largement ancré dans le monde du travail qui existait il y a quarante ans.

En matière de législation fédérale du travail, les parties I et II du *Code canadien du travail* portant sur les relations industrielles et sur la santé et la sécurité au travail, ainsi que la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, ont fait l'objet d'examen au cours de la dernière décennie. De nombreuses provinces ont également mené, au cours des dernières années, des examens de leur propre législation sur les normes du travail. L'examen de la partie III du *Code canadien du travail* est essentiel afin de s'assurer qu'elle est adaptée aux milieux de travail canadiens du 21^e siècle.

La Commission procédera à des consultations auprès des Canadiens et des Canadiennes. Elle invite les experts et les organisations patronales, syndicales et communautaires intéressées, ainsi que les travailleurs et les employeurs individuels, à faire part de leurs observations.

Le but du présent document de consultation est d'offrir aux Canadiennes et Canadiens l'occasion de réfléchir à des solutions législatives et non législatives visant à améliorer les lois et politiques fédérales actuelles en matière de normes du travail. Vos opinions et vos conseils sur la manière de relever les défis auxquels font face les travailleurs et employeurs sous réglementation fédérale sont une partie essentielle de cette initiative.

Nous vous invitons à lire le présent document et à faire parvenir vos propositions écrites à l'adresse ci-dessous ou à notre site Web, au www.fls-ntt.gc.ca. La Commission tiendra des consultations publiques dans l'ensemble du pays plus tard cette année. Les dates et les lieux seront affichés sur notre site Web et paraîtront dans les médias.

Examen des normes du travail fédérales

165, rue Hôtel de Ville
Place du Portage, Phase II
Gatineau (Québec)
K1A 0J2

Téléphone : 1 866 660-0344 Courriel : info@fls-ntt.gc.ca



Table des matières

INTRODUCTION	1
CONTEXTE	2
Objet et portée des normes du travail fédérales.....	2
La transformation du milieu de travail	2
SUJETS ET ENJEUX DE LA CONSULTATION.....	4
I. Placement de la barre pour les normes du travail fédérales	4
II. Examen des normes du travail fédérales en vigueur : Qu'est-ce qui fonctionne? Qu'est-ce qui ne fonctionne pas?.....	6
III. Nouvelles formes de relations de travail et travail non conventionnel.....	7
IV. Conciliation des responsabilités professionnelles et personnelles	9
V. Productivité en milieu de travail	10
VI. Diversité et évolution démographique en milieu de travail	11
VII. Modernisation et clarification des dispositions administratives et des dispositions d'exécution du <i>Code</i>	12
VIII. Autres questions	13

Modernisation des normes du travail fédérales

**Examen de la partie III
*du Code canadien du travail***

Document de consultation

février 2005

**Examen des
normes du
travail
fédérales**

